

На правах рукописи

МАМЕДОВ ДАШГЫН ОКТАЕВИЧ

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА
В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное
право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2011

Работа выполнена на кафедре публичного права России и зарубежных стран ГОУВПО «Марийский государственный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
МИХЕЕВА Татьяна Николаевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
ЖЕЛЕЗНОВ Борис Леонидович

Кандидат юридических наук, доцент
ЗМИЕВСКИЙ Дмитрий Валерьевич

Ведущая организация: ГОУ ВПО Саратовский государственный
социально-экономический университет

Защита состоится 29 сентября 2011 года в 14-00 часов на заседании Диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении ВПО «казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская, д.18, ауд._____

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского(Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского (Приволжского) федерального университета <http://www.ksu.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2011 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент**

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования во многом определяется необходимостью оптимизации взаимодействия субъектов законодательной инициативы между собой и с другими участниками законотворческого процесса в парламенте субъектов Российской Федерации, в том числе путем укрепления теоретической основы согласования волеизъявлений и интересов в законотворческом процессе, стремлением к повышению качества принимаемых законов, признанием необходимости эффективного согласования воли и интересов в законодательном процессе на всех уровнях, наличием процессов правовой инфильтрации.

В соответствии с конституционным правом на собственное законодательство, в пределах разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, каждый субъект Российской Федерации самостоятельно урегулировал свою законодательную деятельность.

Фактически в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации сложилась специфическая совокупность правовых норм, регулирующих законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Рост значимости законов и изменение сферы законотворчества потребовали нового теоретического осмысления роли правовой регламентации осуществления законодательной инициативы. В целом, проблема эффективности законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации является сложной как теоретическом, так и в практическом отношении.

Региональные инициативы - это своеобразный показатель, характеризующий политическое и социально-экономическое положение в субъектах Российской Федерации. Кроме того, некоторые новации регионов

действительно опережают федеральное законодательство и могут послужить хорошей основой для будущих федеральных законов.¹

Осуществление региональными парламентами своего конституционного права законодательной инициативы осложняется как недостатками федерального регулирования так и низким качеством подготовленных законопроектов.

Нормальный законотворческий процесс, результатом которого стали бы качественные нормативные правовые акты, требует от его участников исключительного профессионализма, обладания максимально полной информацией о фактически сложившемся регулировании общественных отношений, являющихся объектом издаваемого закона. Крайне важными являются также такие качества, как готовность к сотрудничеству, взаимодействию и компромиссу в ходе согласования волеизъявлений и интересов с другими субъектами законодательной инициативы. Сотрудничество и взаимодействие в осуществлении права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации необходимы и неизбежны потому, что получить положительный социальный и политический результат, а также повысить эффективность принимаемых законопроектов могут только те решения, которые учитывают интересы всех ветвей власти, а также интересы лиц, чей правовой статус затрагивается принятием того или иного закона.

Изучение проблематики законотворчества, поиск решений для оптимизации взаимодействия субъектов законодательной инициативы и других участников законотворческого процесса на уровне субъектов Федерации, согласования волеизъявлений и интересов в законотворческом процессе способствует укреплению совершенствованию не только законотворческого процесса, но и законотворческой техники.

¹ Свинарев, В. Закон по всеобщему согласию. / В. Свинарев // <http://www.rg.ru/2010/04>

Особый интерес представляет как в научном плане, так и с практической стороны возможность субъекта Федерации как можно полнее реализовать свой законотворческий потенциал, восполнить правовой вакуум на местах путем собственной законодательной деятельности. Поэтому исследование проблем правового регулирования и тактической реализации законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации представляется необходимым и актуальным.

Степень разработанности проблемы. Начало изучению и анализу законодательного процесса и отдельных его стадий в нашей стране положили русские юристы А.Д. Градовский, П.М. Коркунов, К.Д. Неволин и другие.

В советский период были заложены фундаментальные основы исследования законодательных процедур, результаты которых нашли отражение в трудах Г.В. Барабатьева, Н.А. Богдановой, Е.И. Козловой, Д.А. Ковачева, Л.Т. Кривенко, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, К.Ф. Шеремета и многих других.

Работая над диссертацией, автор обращался к трудам ученых, сформулировавших общетеоретические подходы к законодательному процессу. Это: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, Н.А. Бобров, Н.С. Бондарь, Р.Ф. Васильев, И.В. Гранкин, Б.Л. Железнов, Б.Л. Елисеев, Т.Д. Зражевская, Д.А. Керимов, С.Д. Князев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, И.А. Кравец, П.В. Крашенинников, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, В.А. Лебедев, А.А. Ливеровский, Б.О. Лучин, А.Ф. Малый, М.А. Митюков, В.В. Невинский, Ж.И. Овсепян, В.В. Полянский, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, А.Е. Постников, Ф.М. Раянов, М.С. Саликов, В.К. Самигуллин, А.С. Саломаткин, В.А. Савицкий, И.А. Старостина, Д.Л. Сурков, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнов, Г.Л. Чеботарев, В.Е. Чиркин, В.А. Шеловцев, Б.С. Эбзеев и др.

Вопросам законотворчества на федеральном и региональном уровнях Российской Федерации посвящено значительное количество исследований.

Наукой конституционного права детально изучены объект законодательного процесса, механизм правового регулирования процесса, даны рекомендации по написанию и оформлению законов. Кроме того, специалистами выдвинуты отдельные предложения по совершенствованию нормативной базы законотворчества. Также проанализирован механизм участия отдельных государственных органов и депутатов в законодательном процессе в субъектах Федерации.

Признавая важность вклада ученых в разработку вопросов, связанных с законотворчеством, необходимо отметить отсутствие в научной юридической литературе комплексного, всестороннего анализа осуществления именно права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъектов Российской Федерации. Д.Г. Лукин, Э.Т. Рамазанова¹ и другие отмечали дискуссионность самого существования законодательной инициативы как самостоятельного института. Малоизученными остаются до настоящего времени нормативные правовые акты субъектов Федерации, регламентирующие процесс реализации права законодательной инициативы. Поэтому всестороннее исследование современного механизма осуществления права законодательной инициативы в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, по мнению диссертанта, требует теоретического осмысления и практического разрешения.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие между субъектами законодательного процесса при осуществлении законодательной инициативы в субъекте Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составляют содержащиеся в федеральных и региональных нормативных правовых актах материальные и процессуальные нормы, регулирующие осуществление законодательной

¹ Лукин, Д.Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Д.Г. Лукин. — Казань, 2005; Рамазанова, Э.Т. Институт законодательной инициативы в правовой системе Российской Федерации: теория и практика реализации: дис. ... канд. юрид. наук / Э.Т. Рамазанова. — М., 2005.

инициативы в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации.

Цель исследования сводится к теоретическому обоснованию и разработке оптимального порядка осуществления законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, способствующего гармоничному развитию института законодательной инициативы на региональном уровне.

Для осуществления указанной цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

- сформулировать и обосновать понятие законодательной инициативы в законотворчестве субъекта Российской Федерации и выявить его особенности;
- исследовать развитие и принципы осуществления законодательной инициативы в законотворчестве субъекта Российской Федерации;
- рассмотреть порядок подготовки законопроекта для осуществления законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации;
- выявить проблемы осуществления законодательной инициативы в законотворческой деятельности субъектов РФ;
- предложить пути совершенствования порядка осуществления законодательной инициативы законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили положения и концепции, сформулированные в трудах ученых по теории государства и права, конституционному, административному и муниципальному праву, а также материалы научных и научно-практических конференций, совещаний, «круглых столов» по различным аспектам исследуемой проблемы.

Методологическая основа диссертационного исследования. При проведении комплексного диссертационного исследования для анализа законодательных и иных нормативных актов, обобщения проблем,

формулировки определений, предложений и выводов применялись общенаучные методы познания: - диалектический, — системный, формально-логический, метод анализа и синтеза, метод восхождения от абстрактного к конкретному, а также специальные правовые методы — сравнительно-правовой, формально-юридический, нормативно-логический и др. Кроме того, в ходе работы автором были использованы методы теоретико-правового моделирования и научного прогнозирования.

Нормативную и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, Регламенты Палат Федерального Собрания Российской Федерации, правовые акты федеральных органов исполнительной власти, иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, судебная практика высших судебных органов государственной власти Российской Федерации, нормативные акты ряда зарубежных государств, практика осуществления законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, итоги деятельности Государственного Собрания Республики Марий Эл четвертого созыва и его комитетов, статистические данные о результатах регионального законодательного процесса, представленные как в систематизированных сборниках, так и в автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности Республики Марий Эл.

Научная новизна исследования. В работе представлены итоги комплексного исследования проблем осуществления права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации на современном этапе их деятельности. На основе анализа и обобщения законодательной практики предложены рекомендации

по совершенствованию института законодательной инициативы и механизма его реализации в регионах России.

На защиту выносятся следующие **положения**:

1. Законодательная инициатива есть результат субъективного права управомоченного субъекта в установленной форме и установленным способом инициировать начало законодательного процесса в представительном органе, причем праву законодательной инициативы корреспондирует обязанность парламента рассмотреть поступившее предложение, хотя последний и не связан внесенным предложением по существу; вместе с тем законодательная инициатива выступает и как стадия законодательного процесса, которая заключается в совокупности определенных процессуальных действий.

2. В рамках института законодательной инициативы должны быть нормативно урегулированы взаимоотношения субъектов права законодательной инициативы не только с законодательным органом, но и с кругом лиц, выдвигающих законодательные предложения, но не наделенных этим правом.

3. Законодательная инициатива в субъектах Российской Федерации связана, прежде всего, с предметами ведения самого субъекта Федерации и должна служить одной из гарантий свободного функционирования прав субъекта Российской Федерации в рамках своего правового поля.

4. Перечень субъектов права законодательной инициативы должен свободно устанавливаться субъектом Российской Федерации, законодательство Федерации в этой схеме может носить только рекомендательный характер.

5. Субъект права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации вправе:

- в любое время внести проект закона по любому вопросу (с учетом ограничений, установленных для некоторых субъектов этого права);
- выступить с докладом по проекту;

- отозвать проект.

6. Наряду с общими принципами законодательного процесса в парламентах субъектов Федерации - такими, как демократизм процесса, законность – особую важность и специфическую гарантию нормативного и тактического обеспечения права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, представляют соблюдение принципов обоснованности законодательной инициативы и системности процесса.

7. Из-за проблем, связанных с недостатками качества принимаемых законов, юридической техники, приходится отклонять те законы, которые крайне необходимы для регулирования правоотношений в современном обществе. Для определения единых последовательных подходов, позволяющих исключить юридические погрешности в проектах законодательных актов, вносимых в законодательные (представительные) органы субъектов РФ, автор полагает необходимым принятие субъектами РФ законов «О порядке реализации права законодательной инициативы».

8. Технологию и основные этапы разработки законопроекта необходимо максимально подробно формализовать в нормативных правовых актах субъектов Федерации.

Гласность и беспристрастность экспертной оценки способствуют формированию как у законодателя, так и у субъектов соответствующих правоотношений предельно взвешенного и объективного подхода к проекту законодательного акта. Введение института правовой экспертизы в деятельность законодательного органа Российской Федерации — позитивное начало — средство совершенствования законоподготовительной и собственно законодательной деятельности парламента нашей страны, повышения качества принимаемых законов.

Необходимо сведение новых и совершенствование действующих форм законодательной инициативы. Следует расширять формы законодательных инициатив. В частности, целесообразно введение и развитие консолидированной законодательной инициативы на уровне субъектов РФ.

9. Своевременная реализация и прогнозирование формирования предпосылок законодательных инициатив, а также повышение юридической грамотности законодателей, позволит подойти к осуществлению принципов правового регулирования важнейших вопросов жизни общества с позиций системности и превентивности, что обеспечит наведение порядка в правовом поле государства.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретические положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий по конституционному праву, теории государства и права, в соответствующих спецкурсах, а также могут применяться в целях совершенствования федерального и регионального законодательства по вопросам осуществления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации.

Апробация результатов исследования. Все положения диссертации отражены в восьми опубликованных научных статьях, в том числе в трех журналах, входящих в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ. Основные положения диссертации докладывались на конференциях: XVII межвузовской научной студенческой конференции «Государство и право: актуальные проблемы современности» (22 апреля 2010 г., Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола); IV международной научно-практической конференции «Проблемы в российском законодательстве» памяти В.Н. Кудрявцева (18–19 июня 2010 г., г. Чебоксары). Теоретические выводы, полученные в ходе исследования, неоднократно обсуждались и получили одобрение на заседаниях кафедры публичного права России и зарубежных стран Марийского государственного университета.

Опубликованные работы применяются автором при чтении курсов «Муниципальное право», «Основы законодательства в Российской Федерации» и других в Марийском государственном университете.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения, списка использованных источников и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, обращается внимание на место и значение законодательной инициативы в законотворческом процессе в современном государстве. Отмечены основные проблемы выбранной тематики, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическая, теоретическая и нормативная основы, сформулированы положения, выносимые на защиту. Определена структура диссертации.

В **первой главе – «Роль и значение законодательной инициативы в законотворчестве субъектов Российской Федерации»** – раскрываются научно-теоретические основы регулирования законодательной инициативы, анализируется понятие законодательной инициативы, ее значение и роль, обосновывается теория согласования волеизъявлений и интересов субъектов законодательной инициативы, формулируются принципы осуществления законодательной инициативы в субъекте Федерации, рассматривается нормативная основа согласования волеизъявлений и интересов субъектов законодательной инициативы. Кроме того, анализируются особенности права законодательной инициативы и практики его применения в субъектах зарубежных федеративных государств.

В **первом параграфе – «Понятие законодательной инициативы в законотворчестве субъектов Российской Федерации»** – исследуются понятие и стадии законотворческого процесса, где категория «законодательная инициатива» определяется авторами как первая стадия законодательного процесса (С.С. Алексеев, В.М. Горшенев, С.В. Бошно, А.Д. Градовский, С.А. Авакьян).

Приводятся определения законодательной инициативы, сформулированные учеными-правоведами, в том числе А.И. Денисовым (право компетентных: органов и лиц вносить предложения в законодательный орган о принятии новых законов, изменении или отмене старых, которые обязательны для рассмотрения высшим законодательным органом), Д.А. Ковачевым (возможность вносить проект закона субъектом права законодательной инициативы на рассмотрение представительного органа власти), Д.Т. Кривенко (право вносить готовые законопроекты и предложения о разработке и принятии новых законов, отмене и изменении действующих).

Отмечено, что среди тех, кто признает стадию законодательной инициативы начальной стадией законодательного процесса, имеются разногласия по вопросам содержания и пределов этой стадии: следует ли считать, что она начинается с внесения законопроекта, или она включает этап предварительного обсуждения проекта, предшествующий внесению.

Автор показывает, что в основном правоведа под законодательной инициативой понимают право внести письменный текст законопроекта, в том числе поправки к проекту и проект о внесении изменений и дополнений в действующие законы или о признании их утратившими силу, а также право внести законодательное предложение о разработке и принятии новых законов, которому корреспондирует обязанность законодательного органа субъекта Российской Федерации рассмотреть внесенный проект (предложение) в установленном порядке.

По мнению автора, законодательная инициатива может определяться как предоставленная конституцией (уставом субъекта РФ) определенному кругу субъектов этого права возможность (в отдельных случаях — обязанность) вносить в законодательные органы законопроекты и участвовать в их рассмотрении и доработке в соответствии с установленными процедурами.

Диссертант, исходя из проведенного исследования, уточняет понятие законодательной инициативы применительно к законотворчеству субъекта Российской Федерации, под которым понимает совокупность правовых норм, закрепляющих перечень субъектов права законодательной инициативы, регулирующих деятельность этих субъектов по реализации права законодательной инициативы, связанной с подготовкой законопроекта, и определяющих порядок внесения законопроекта в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. В рамках этого правового института, по мнению диссертанта, должны быть также урегулированы взаимоотношения субъектов права законодательной инициативы с кругом лиц, выдвигающих законодательные предложения.

Автор полагает, что законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации тесно связана с предметом ведения субъекта Федерации и предоставляет последнему возможность самостоятельно, т. е. независимо от государственных органов и должностных лиц Российской Федерации сформировать законодательную инициативу на региональном уровне, принять или изменить свое решение о внесении законопроекта, что должно являться гарантией свободного осуществления права субъекта Российской Федерации на создание собственного правового поля.

Во втором параграфе – *«Развитие принципов и правовых основ законодательной инициативы в законотворчестве субъектов Российской Федерации»* – рассмотрены принципы осуществления реализации законодательной инициативы в законотворческом процессе субъекта Федерации.

Отмечается, что эффективность действия конституционных принципов напрямую зависит от действенности юридического механизма их реализации, закрепляемого в законодательстве. Поэтому принципы осуществления законодательной инициативы только тогда максимально способствуют

повышению эффективности законодательного процесса, когда согласованы между собой, реализуются в комплексе как взаимосвязанные и дополняющие друг друга структурные элементы единой системы.

Принципы законодательного процесса пронизывают все его стадии, поэтому существуют общие черты и признаки у всех принимаемых законов.

Применительно к предмету диссертационного исследования, автор полагает вполне оправданным рассматривать законодательно закрепленный порядок осуществления законодательной инициативы субъектами Российской Федерации как гарантию реализации принципов осуществления законодательной инициативы — первую стадию законодательного процесса. Поскольку именно ряд процедур, осуществляемых государственными органами, организованными коллективами граждан и отдельными индивидами, при осуществлении законодательной инициативы отражает динамику механизма реализации основополагающих принципов законодательного процесса.

Автор обосновывает, что гарантией нормативного обеспечения права законодательной инициативы в субъекте Российской Федерации являются принципы, т.е. основополагающие правовые требования, определяющие демократизм законодательного процесса в Российской Федерации в целом и реальные возможности участия в нем субъектов Федерации.

По мнению диссертанта к таковым следует отнести принципы: законности, демократизма, обоснованности законодательной инициативы, системности законодательного процесса.

В третьем параграфе – **«Право законодательной инициативы в законодательстве субъектов зарубежных федераций»** – проводится анализ действующего законодательства, регулирующего законодательный процесс в зарубежных федеративных государствах, где круг субъектов законодательной инициативы различен и определяется конституциями.

Проанализирована народная законодательная инициатива, которая распространена на региональном уровне в штатах США, Швейцарии и некоторых других странах (в субъектах федерации).

Во многих федеративных государствах законодательную инициативу осуществляют и Губернаторы (США, Бразилия).

Автором отмечено, что, в рассматриваемых в диссертационном исследовании странах круг субъектов законодательной инициативы неоднороден по количеству и составу органов, организаций и лиц, наделенных возможностью реализации законодательной инициативы, что определено как историческими факторами, обусловившими существующее устройство государства, так и современными политическими и правовыми реалиями. Предоставление тому или иному субъекту права инициирования процесса законотворчества в определенной мере характеризует ту роль, которую он играет в политической системе данного государства и общества.

Обращение к опыту зарубежных стран не случайно и обусловлено рядом факторов.

Во-первых, перечисленные выше страны, также как и Россия являются федеративными государствами, что обуславливает наличие в процессе принятия законов ряда характерных особенностей, несвойственных для унитарных государств.

Во-вторых, законодательный процесс прошел в указанных странах длительный путь становления и развития, что позволило выработать действенную и эффективную систему мер по подготовке и принятию законов.

В-третьих, в ряде зарубежных федеративных государствах процесс законотворчества традиционно отличается особой взвешенностью, скрупулезностью и тщательностью принимаемых решений, что благотворным образом сказывается как на качестве издаваемых законов, так и на стабильности действующего законодательства.

Автором обосновано большое теоретическое и практическое значение изучение опыта законодательной деятельности таких зарубежных государств как США, Австрия, Германия, Швейцария и др. Выявление положительных аспектов в законодательной практике перечисленных государств позволит, по мнению автора, предложить приемлемые варианты по оптимизации процесса законотворчества в субъектах Российской Федерации.

Во второй главе – *«Реализация права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации»* – рассматривается правовое регулирование и механизм реализации законодательной инициативы в субъектах РФ; проанализированы проблемы осуществления законодательной инициативы в субъекте Российской Федерации; внесены предложения по совершенствованию порядка осуществления законодательной инициативы в субъекте Российской Федерации.

В первом параграфе – *«Механизм реализации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации»* – автором отмечается, что правовое регулирование законодательного процесса в порядке законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации осуществляется: нормативными правовыми актами, форма и содержание которые определяются самими субъектами Российской Федерации с учетом требований федерального законодательства. Несмотря на большое разнообразие актов в регионах, в их основе всегда лежат процессуальные нормы, подробно регламентирующие все стадии, этапы законодательного процесса.

Автором проанализирована нормативная база, устанавливающая основы законодательной процедуры по подготовке законопроектов в порядке законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, и выявлено, что среди нормативных актов, устанавливающих процедурные правила законодательного процесса и порядка подготовки законопроектов в порядке законодательной инициативы можно выделить:

- 1) конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;
- 2) регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) отдельные законы, регулирующие законодательный процесс;
- 4) иные нормативные правовые акты, закрепляющие порядок осуществления отдельных сторон законодательной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации (юридическая и лингвистическая экспертиза проектов законов и др.).

Автором рассмотрены особенности осуществления законодательной инициативы на примере одного из субъектов Российской Федерации - Республики Марий Эл, среди которых он отмечает круг общих и специальных субъектов осуществления законодательной инициативы на региональном уровне¹.

В диссертации подробно рассматривается институт народной (гражданской) инициативы, которая возможна в соответствии с действующим законодательством только на региональном уровне и только в тех субъектах Российской Федерации, в которых этот институт законодательно закреплён. Отмечается возможность реализации законодательной инициативы на уровне органов местного самоуправления. Дается оценка институту народной (гражданской) законодательной инициативы как одному из инструментов обеспечения социальной легитимности принимаемых законов на примере ряда субъектов Российской Федерации: Республика Тыва, Алтайский край, Астраханская область, Калининградская область, Калужская область, Костромская область, Нижегородская область, Ярославская область и др.

Диссертантом отмечено, что существенным пробелом большинства ныне действующих конституций (ставов) субъектов Российской Федерации, включая и те из них, которые претерпели существенные изменения на

¹ Конституция Республики Марий Эл // Собрание законодательства Республики Марий Эл. — 1997. — № 11. — Ст. 402, 1998; № 1. — Ст. 1; 2000. — № 3. — Ст. 64; № 7. — Ст. 186; 2001. — № 1. — Ст. 1, 2.

рубеже XX-XXI вв. является отсутствие в них такого субъекта законодательной инициативы как граждане, проживающие на их территории. Включение граждан в субъектный состав по реализации законодательной инициативы может регулироваться на уровне региональных законов.

Автор отмечает, что круг лиц, которым принадлежит возможность реализации законодательной инициативы на региональном уровне, в ряде субъектов Федерации неоправданно расширен, что не соответствует положениям федерального законодательства и должно быть приведено в соответствие с ним.

В диссертационном исследовании проанализированы регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в результате выявлено, что во многих из них механизм подготовки законодательной инициативы не регламентируется или дается в крайне краткой форме. Далеко не во всех регламентах, устанавливается процедура и формы участия регионов при принятии федеральных законов в качестве субъектов законодательной инициативы.

Проведенный анализ позволил заметить, что региональный законодательный процесс нуждается в дальнейшем совершенствовании, поскольку от его эффективности зависит качество принимаемых региональных законов.

Во втором параграфе - ***«Реализация права законодательной инициативы парламентами субъектов Российской Федерации и проблемы ее совершенствования»*** — проведен анализ реализации законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации на примере Республике Марий Эл, выявлены проблемы реализации законодательной инициативы в данном субъекте и других регионах РФ, а также рассмотрены возможности совершенствования деятельности субъектов законодательной инициативы и других участников законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации.

На основе анализа количественных и качественных показателей осуществления законодательной инициативы органами государственной власти субъектов Федерации исследованы причины низкой эффективности осуществления законодательной инициативы в субъектах Федерации и классифицированы в зависимости от уровня возникновения факторов, влияющих на эффективность.

Автором отмечено, что одной из основных проблем различных законопроектов, которые подготавливаются субъектами РФ, является терминологический разнобой содержательной части законопроекта, а также проблемы с выбором концепции законопроекта, их юридико-технической подготовкой и т. д. Имея большое число правотворческих органов, субъекты РФ, к сожалению, не сумели установить действенных механизмов, препятствующих появлению некачественных законодательных инициатив, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

Практически полное отсутствие специальных процессуальных норм в региональных нормативных правовых актах, касающихся закрепления механизма подготовки законопроекта в качестве законодательной инициативы органа государственной власти субъекта Российской Федерации, приводит к большому количеству правотворческих ошибок; неправильному применению терминологии, используемой в законопроекте; нарушению действующих норм; неверной оценке предмета будущего регулирования либо ошибочному выбору формы нормативного акта.

Непродуманная и слабая правовая деятельность, сопряженная с несовершенной и пробельной юридической базой, порождает негативные тенденции вседозволенности и игнорирования приемов и правил, предусмотренных законодательной техникой для формирования текстов законопроектов. В этих условиях потребность в соблюдении и новом осмыслении правил законодательной техники ощущается все более остро. Процедурное несовершенство законотворческой деятельности порождает

негативную тенденцию отступления от правил и требований законодательной техники и в субъектах РФ. Такая практика способствует тому, что значительное число принимаемых нормативных актов субъектов РФ противоречит федеральному законодательству.

Анализ законодательных инициатив, внесенных в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, позволил автору выявить наиболее часто встречающиеся юридические недостатки:

- отсутствие в представленных законопроектах предмета законодательного регулирования, нормативного содержания; декларативность;
- наличие в законопроектах положений о регулировании отношений, уже урегулированных нормами федерального законодательства;
- отсутствие оценки юридических, социально-экономических, политических последствий реализации предлагаемого закона;
- недостаточное качество проработки и юридической техники законопроектов.

Автор указывает, что внимательная и скрупулезная подготовка каждой инициативы требуют сбора необходимых подготовительных материалов, проведения социологических и иных исследований, анализа эффективности предполагаемого регулирования. Поэтому разработчикам проекта необходимо давать время для того, чтобы найти и проанализировать действующие акты по соответствующему вопросу в других субъектах Федерации, федеральное, а также зарубежное законодательство, уточнить формулировки будущих норм, провести широкое и квалифицированное их обсуждение.

Автор соглашается с мнением о том, что наиболее эффективным законотворческий процесс будет только при полноценном взаимодействии всех его участников, о чем свидетельствует соответствующий практический опыт. При этом повышению эффективности законотворческого процесса будет способствовать также сокращение количества субъектов

законодательной инициативы при одновременном улучшении подготовки специалистов аппаратов тех органов государственной власти субъектов РФ, за которыми право законодательной инициативы будет сохранено. Отсюда важной задачей является повышение организованности, научной обоснованности и качества разработки законопроектов субъектами законодательной инициативы.

Автор считает необходимым введение института правовой экспертизы в деятельность законодательного органа субъекта Российской Федерации, т.к. это является средством совершенствования законоподготовительной и, собственно, законодательной деятельности парламента, повышения качества принимаемых законов.

Для определения единых последовательных подходов в данной сфере автор полагает необходимым принятие субъектами Федерации закона «О порядке реализации законодательной инициативы».

Диссертант предлагает введение новых и совершенствование действующих форм законодательной инициативы, в частности, институт консолидированной законодательной инициативы в субъекте Федерации.

Так, например, по аналогии применения консолидированных законодательных инициатив, вносимых регионами на государственный уровень, можно использовать консолидированные инициативы на уровне субъекта Федерации, вносимые Правительством и прокуратурой субъекта Федерации, или депутатами и комитетами представительного органа субъекта Федерации и т.д.

Автор полагает, что процедуру прохождения консолидированных инициатив и предложений на уровне субъекта Федерации можно разработать с учетом практики их осуществления на федеральном уровне.

В заключении автор делает выводы, подводит итоги проведенного исследования, подчеркивая, что существующее правовое регулирование осуществления законодательной инициативы в субъектах Российской

Федерации следует усовершенствовать, опираясь на опыт зарубежных федераций, так и положительные образцы отечественного законотворчества.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобразования РФ

1. *Мамедов, Д.О.* Некоторые теоретические аспекты регламентации института законодательной инициативы субъектов Российской Федерации / Д.О. Мамедов // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. - №3. – С.62-63. 0,4 п.л.

2. *Мамедов, Д.О.* Проблемы реализации законодательной инициативы в субъектах РФ / Д.О. Мамедов // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2010. - №3. – С.18-19. 0,4 п.л.

3. *Мамедов, Д.О.* Об особенностях законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации / Д.О. Мамедов // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. -№4.-С.57-58. 0,4 п.л.

Статьи в иных изданиях

4. *Мамедов, Д.О.* Институт законодательной инициативы в субъектах федеративных государств / Д.О. Мамедов // Актуальные проблемы юридических наук в материалах научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава научных сотрудников, аспирантов и студентов / Мар.гос.ун-т. – Йошкар-Ола, 2008. – С.43-44. 0,4 п.л.

5. *Мамедов, Д.О.* Принципы законодательной инициативы в субъекте Российской Федерации и гарантии их реализации / Д.О. Мамедов// Актуальные проблемы юридических наук в материалах научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава

научных сотрудников, аспирантов и студентов / Мар.гос.ун-т. – Йошкар-Ола, 2009. – С.34-35. 0,4 п.л.

6. *Мамедов, Д.О.* Основы законодательного (законотворческого) процесса в РФ / Д.О. Мамедов// Государство и право: актуальные проблемы современности: материалы XVII межвузовской научной студенческой конференции / Мар.гос.ун-т. – Йошкар-Ола, 2010. – С.56-57. 0,2 п.л.

7. *Мамедов, Д.О.* Право законодательной инициативы в законодательном процессе в субъекте Российской Федерации / Д.О. Мамедов// Вестник Марийского государственного университета. – 2010. - №6 С.32-33. 0,2 п.л.

8. *Мамедов, Д.О.* Осуществление права законодательной инициативы в субъекте Российской Федерации / Д.О. Мамедов// Правовая система России: состояние, проблемы, перспективы./ Сибайский институт (филиал) Башкирский государственный университет.-2010. -С.23-25. 0,2 п.л.

9. *Мамедов, Д.О.* Сущность и содержание принципов законодательного процесса в Российской Федерации / Д.О. Мамедов// Четырнадцатые Вавиловские чтения. Россия в глобальном мире: вызовы и перспективы развития. Ч.2. Материалы постоянно действующей Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием /МарГТУ. – Йошкар-Ола, 2011. – С.56-57. 0,12 п.л.